Организация Объединенных Наций S/2004/140



Совет Безопасности

Distr.: General
23 February 2004
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 23 февраля 2004 года на имя Председателя Совета Безопасности

В соответствии с просьбой Руководящего совета Ирака и Коалиционной временной администрации я направил в Ирак в период с 6 по 13 февраля 2004 года миссию по установлению фактов. Эту миссию возглавлял мой Специальный советник г-н Лахдар Брахими.

Я рад настоящим препроводить копию доклада о выводах и рекомендациях миссии, которые я полностью поддерживаю (см. приложение).

Круг полномочий миссии включал следующее:

- оценка возможности проведения прямых выборов до 30 июня 2004 года;
- определение сроков и условий, требующихся для проведения заслуживающих доверия выборов в соответствии с принципами и практикой Организации Объединенных Наций;
- определение того, имеются ли другие варианты для изъявления воли иракского народа в сроки, предусмотренные в Соглашении от 15 ноября, которые были бы приемлемыми для всех сторон и гарантировали бы транспарентный и всеобъемлющий механизм.

Я считаю, что направление миссии по установлению фактов способствовало возникновению среди иракцев широкого согласия о необходимости прямых национальных выборов, которые должны быть подготовлены и проведены в оптимальных технических, политических условиях и условиях безопасности. Вместе с тем остается ряд важных нерешенных вопросов. К ним относятся выбор переходного механизма, который будет пользоваться самой широкой поддержкой среди иракских избирателей, и то, как реализовать такой механизм.

Ясно, что потребуется дальнейшая работа для решения в полном объеме всех вопросов так, чтобы это лучше всего отвечало интересам иракского народа. Я надеюсь, что мы можем опираться на уже заложенную основу и продолжать обсуждение с иракцами в отношении того, как лучше всего продвигаться вперед. Организация Объединенных Наций по-прежнему в полной мере привержена оказанию помощи иракскому народу в завершении процесса возрождения и демократизации.

Доклад миссии по установлению фактов говорит сам за себя. Однако я хотел бы воспользоваться этой возможностью, чтобы еще раз подчеркнуть, что одним из предварительных условий для успеха Организации Объединенных

04-24602 (R) 220204 230204

Наций в Ираке является четкая и недвусмысленная поддержка со стороны единого Совета Безопасности и создание безопасной обстановки. Восстановление и передача суверенитета Ирака иракцам дает Совету возможность добиться такого консенсуса по обоим аспектам.

(*Подпись*) Кофи А. **Аннан**

Приложение

Политический переходный процесс в Ираке: доклад миссии по установлению фактов

Содержание

I. Введение

1. В период с 6 по 13 февраля 2004 года Генеральный секретарь направил в Ирак миссию по установлению фактов. Эта инициатива последовала за встречей, проведенной им в Нью-Йорке 19 января 2004 года с представителями Руководящего совета Ирака и Коалиционной временной администрации, и была предпринята с учетом просьб обеих сторон, а также многочисленных иракских организаций и видных деятелей, включая аятоллу Али Систани, известного духовного лидера шиитов.

2. Миссию по установлению фактов возглавил Специальный советник Генерального секретаря в ранге заместителя Генерального секретаря Лахдар Брахими, и в ее состав входило семь человек, включая экспертов по проведению выборов из Департамента по политическим вопросам (см. добавление I).

3. Во время визита в Ирак миссия встретилась с очень большим числом иракцев, включая политических руководителей (как тех, кто представлен в Руководящем совете, так и тех, кто в настоящее время стоит вне политического процесса), религиозных лидеров, лидеров племен, представителей неправительственных организаций, женских групп, профессиональных ассоциаций, правозащитных организаций, журналистов и ученых. Она также встретилась с Руководящим советом, Администратором Коалиционной временной администрации послом Полом Бремером и сэром Джереми Гринстоком, Специальным представителем Соединенного Королевства в Ираке. В Аммане миссия встретилась с исполняющим обязанности Специального представителя Генерального секретаря Россом Маунтином и некоторыми членами его группы. Делегация Организации Объединенных Наций в составе посла Брахими, Росса Маунтина и Джамала Беномара участвовала также во встрече министров иностранных дел соседних с Ираком стран (Кувейт, 14–15 февраля 2004 года).

4. Миссия Организации Объединенных Наций по установлению фактов хотела бы выразить свою признательность за теплый прием, который был оказан ей всеми иракцами, а также за их готовность встретиться с группой и за то время, которое они выделили для обсуждения различных идей и вариантов в отношении наилучших путей продвижения вперед в Ираке. Миссия также хотела бы поблагодарить Руководящий совет и Коалиционную временную администрацию за проявленное ими гостеприимство и за оказанную ими поддержку в плане выделения транспорта, размещения и обеспечения безопасности.

5. Ограничительные факторы в плане безопасности не позволили миссии совершать поездки за пределы Багдада в такой степени, в какой она хотела бы. И действительно, даже в столице установление контактов и организация встреч с иракцами были сложным делом по тем же самым соображениям безопасности. Тем не менее миссия смогла выяснить мнения широкого диапазона иракцев. Со своей стороны технический компонент миссии смог провести широкие дискуссии с группами иракских экспертов, учеными и членами политических партий, которые проводили исследования в отношении возможности проведения выборов в нынешних условиях.

6. На основе этих широких обсуждений миссия смогла составить представление о политической ситуации и последних политических событиях в связи с нынешними прениями о переходе к новой форме управления и сформировать

мнения по конкретным вопросам, которые миссии было поручено изучить. По всему политическому и социальному спектру отмечалось почти единодушное согласие в отношении того, что Организация Объединенных Наций должна выступать в качестве содействующей стороны в этом процессе, оказывая, когда это необходимо, техническую помощь, а также способствуя формированию консенсуса по различным обсуждаемым вопросам.

II. Нынешняя ситуация в Ираке

7. Два ужасающих нападения на иракскую полицию и силы безопасности, которые совпали по времени с нашим визитом, указали на то, что мятеж по-прежнему угрожает безопасности всех иракцев. Мало что известно о тех, кто стоял за этими нападениями, однако, как представляется, они полны решимости сорвать любые планы восстановления стабильного и мирного Ирака. Тем не менее мы начинаем видеть первые признаки политической активности партий, ведущие к новой динамике в политической элите и в общинных группах. Ясно, что обстановка в плане безопасности неразрывно связана с политическими событиями.

8. Есть много признаков усиливающейся фрагментации политического класса. Сектантство становится укоренившимся явлением, а межобщинная политика приобретает более поляризованный характер, причем все это происходит в контексте политического процесса, который по-прежнему ограничен немногочисленными участниками с различной степенью доверия к ним. Эта конкуренция среди элиты происходит на фоне массовой безработицы, особенно среди большой группы молодого мужского населения. Многие собеседники также говорят об усиливающемся разочаровании и гневе. Тем не менее сейчас, когда на карту поставлено так много, Ирак представляет собой динамичное место, полное идей и политических споров. Мы услышали от иракцев многочисленные предложения и соображения, от восстановления монархии в качестве метода урегулирования кризиса, проведения конференции племенных вождей с целью формирования правительства и организации национальной конференции или «круглого стола» для выработки договоренности между основными субъектами, вплоть до создания переходного правительства технократов с ограниченными полномочиями.

9. Вместе с тем с нынешней ситуацией связано также серьезное восприятие истории. В общине суннитов и среди светской элиты существуют представления о том, что они являются свидетелями решающего изменения в балансе сил, в результате которого они потерпят проигрыш в создаваемых новых политических механизмах. Многие шииты чувствуют ответственность за то, чтобы не допустить повторения событий 1922 года, которые, как они считают, положили начало процессу отстранения их от власти и их преследования. Они считают своей обязанностью исправить это и обеспечить политическое освобождение общины шиитов. В общине курдов осознают, что они добились многочисленных завоеваний с начала 80-х годов и после первой войны в Заливе, однако они опасаются, что новые механизмы будут созданы за счет того, что они имеют сейчас. Тем временем группы меньшинств боятся, что мажоритарная система поставит их в крайне неблагоприятное положение, а женские группы обеспокоены тем, что успехи, достигнутые при светских режимах прошлого, находятся под угрозой вследствие новой системы, в которой доминируют партии, ба-

зирующиеся на религиозной основе. Примером этого является принятое в декабре 2003 года решение Руководящего совета Ирака отменить гражданский кодекс и поставить семейное право под юрисдикцию религиозной доктрины. Это решение не установлено в законодательном порядке, однако женщины рассматривают его как зловещее указание на то, что может произойти в будущем.

10. Эти события вызывают одновременно ожидания, страхи, напряженность и недоверие. Есть основания надеяться на то, что политическая динамика в Ираке может превратиться в импульс для формирования консенсуса относительно новой всеохватывающей системы управления, которая удовлетворяет чаяния в отношении политического освобождения и расширения полномочий, но которая в то же время ограждает от мажоритарной политики и защищает права меньшинств и других самобытных групп в рамках общенационального образования. Однако если все субъекты — иракцы и неиракцы — не смогут безотлагательно решить самые насущные проблемы, включая положение в области безопасности, то скрытая напряженность может усугубить существующие потенциальные возможности для гражданских распрей и насилия. Все должны напряженно работать для того, чтобы не допустить эскалации межобщинного насилия и содействовать медленному, напряженному процессу укрепления доверия и созданию импульса для дальнейшего сотрудничества.

III. Соглашение от 15 ноября и процесс перехода к новой форме управления

11. Политическая ситуация в Ираке находится на еще одном распутье. 15 ноября 2003 года Коалиционная временная администрация и Руководящий совет подписали соглашение о политическом процессе для ускорения передачи Коалиционной временной администрацией суверенитета иракской администрации к концу июня 2004 года. Политические события, связанные с этим Соглашением, служат тем контекстом, в котором работала миссия Организации Объединенных Наций по установлению фактов.

12. Соглашение от 15 ноября определяет условия для роспуска Коалиционной временной администрации с передачей власти новой переходной ассамблее и временному правительству. Однако ведущие иракские деятели, включая многих членов самого Руководящего совета, и ряд политических и религиозных групп выступают против предлагаемого для избрания переходной ассамблеи процесса выборов на основе собраний. Многие, включая аятоллу Систани, требовали прямых всеобщих выборов и утверждали, что до 30 июня 2004 года можно организовать заслуживающие в разумной степени доверия выборы.

13. Хотя многие иракцы высказывают сомнения в отношении легитимности и законности Соглашения от 15 ноября, следует, однако, отметить, что большинство иракцев, с которыми беседовала миссия, подчеркивали тот факт, что это соглашение отвечает пожеланиям иракского народа в отношении быстрого перехода, который приведет к созданию временного правительства, восстановлению суверенитета Ирака и роспуску Коалиционной временной администрации. Высказываются большие оговорки в отношении некоторых положений Соглашения. Однако прения поляризовались вокруг вопроса о выборах, вызывая серьезную напряженность, которую необходимо устранить до того, как можно

будет провести какие-либо значимые обсуждения по весьма важным еще не решенным вопросам существа.

14. К ним относятся, например, такие вопросы: что должно быть включено в Основной закон, разрабатываемый в настоящее время? Какие институты должны быть созданы в течение переходного периода? Какого рода федерализм должен быть принят и когда? Какими полномочиями должно обладать временное правительство после 30 июня 2004 года? Какого рода отношения должны существовать между национальной ассамблеей, предусмотренной в Соглашении, и конституционной ассамблеей, которая будет выбрана в марте 2005 года? Каков будет статус коалиционных сил после 30 июня 2004 года? Это лишь несколько из десятков вопросов, которые могут быть надлежащим образом урегулированы только после принятия решения о выборах.

15. Тем не менее в Соглашении содержатся конкретные детали, касающиеся ключевых положений Основного закона и устанавливающие обязательства для будущих законодателей. Если говорить конкретно, Руководящий совет должен разрабатывать Основной закон в «тесной консультации» с Коалиционной временной администрацией. Как явствует из Соглашения от 15 ноября, Основной закон должен включать «сферу деятельности и структуру суверенной переходной администрации Ирака», а то, о чем договорятся Руководящий совет и Коалиционная временная администрация, «не может быть изменено». Основной закон должен также конкретизировать «органы национальной структуры», «процесс, посредством которого будет происходить отбор людей в эти органы» и «критерии для кандидатов», в число которых могут входить члены Руководящего совета. По сути дела, Руководящий совет и Коалиционная временная администрация должны разработать, а также одобрить проект временной конституции. Некоторые иракцы отмечали, что Руководящий совет будет обладать правом определять структуру национальных политических органов и что возникает явный конфликт интересов, если члены Руководящего совета должны будут установить критерии для их собственного участия в этих будущих институтах.

16. Кроме того, в Соглашении говорится о федеральном иракском государстве, разделении и конкретизации полномочий, осуществляемых центральными и местными органами, билле о правах, который также касается легислатуры, механизме судебного надзора и дате истечения срока действия; эти вопросы не обсуждались с иракским народом и его избранными представителями и не были согласованы с ними. Хотя в Соглашении говорится, что график будет установлен в Основном законе, Соглашение уже устанавливает ключевые даты этого процесса: одобрение Основного закона — 28 февраля 2004 года, выборы в переходную ассамблею — к 31 мая 2004 года, признание этой ассамблеи и роспуск Коалиционной временной администрации — к 30 июня 2004 года, выборы в конституционное собрание — к 15 марта 2005 года и предельный срок для выборов национального правительства — 31 декабря 2005 года.

17. В Соглашении также имеется раздел, посвященный неконкретизированным мерам безопасности, который дает «широкую свободу действий» коалиционным силам с целью обеспечения безопасности. Самое важное заключается в том, что оно связывает будущее временное правительство еще не известными соглашениями, заключенными между Коалиционной временной администрацией и Руководящим советом. Во время работы миссии многие иракцы подчерки-

вали, что только законное переходное или избранное правительство должно договариваться о любых двусторонних мерах безопасности с Коалицией. Они считают, что все остальное было бы незаконным и создавало бы впечатление о том, что процесс достижения договоренностей по вопросам безопасности не является ни транспарентным, ни отчетным.

18. В Соглашении уделяется значительное внимание переходной национальной ассамблее — легислатуре, которой будет передан суверенитет Ирака. Что касается временного правительства, то разъясняется, что члены национальной ассамблеи изберут исполнительную власть, а также назначат министров. Нет никаких деталей в отношении процесса выбора руководителя этой исполнительной власти или ее мандата. Не будет никаких прямых выборов в эту национальную переходную ассамблею. Ее члены будут выбираться «избирательным собранием мухафазы», так чтобы представлять мухафазу на основе ее процентной доли в составе населения Ирака. Отбор кандидатов для участия в собрании будет организовываться и утверждаться организационными комитетами, состоящими из лиц, назначенных Руководящим советом и советами мухафаз и местными советами.

19. Иракцы, выступающие против этого плана, возражали на том основании, что советы мухафаз и местные советы были созданы и поддерживались военными командирами Коалиции и что, хотя Руководящий совет предположительно должен быть распущен, его члены будут иметь право быть избранными в ассамблею, хотя они сами будут устанавливать критерии для выборов. Многие иракские собеседники также предостерегали в отношении того, что исходя из этого Соглашения к марту 2005 года будут созданы две ассамблеи: «выборная» национальная законодательная ассамблея и избранная конституционная ассамблея, причем обе они будут работать одновременно, что может создать возможности для политических распрей.

20. Следует напомнить, что своими корнями нынешний политический тупик восходит к июню 2003 года и спору вокруг процесса разработки конституции страны конституционным собранием, «выбранным» Коалиционной временной администрацией; в результате этого аятолла Систани издал «фатву», требующую, чтобы проект конституции страны разрабатывала избранная учредительная ассамблея.

IV. Главные замечания

21. Как упоминалось ранее, возник тупик по поводу вопроса о прямых выборах или процессе на основе собраний, предписываемом в Соглашении. В конце длительных обсуждений, проведенных миссией как на политическом, так и на техническом уровнях, в Ираке начал формироваться консенсус в отношении того, что будет крайне сложно и возможно даже опасно пытаться организовать всеобщие выборы до 30 июня 2004 года. Также имелся консенсус в отношении того, что система собраний, как она задумана сейчас, не является жизнеспособным вариантом. Сама Коалиционная временная администрация признает, что было бы непрактично пытаться реализовать эту систему, которая является абсолютно чуждой иракцам. Необходимо разработать и осуществить другие варианты. Однако это может быть сделано только самими иракцами на основе диалога и достижения консенсуса.

22. Само собой разумеется, что никто не отрицает важность выборов. Во-первых, право участвовать в управлении своей страной является одним из основных прав человека. Это право провозглашено и гарантируется во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах и признается во многих других договорах и декларациях. Страны и народы по всему миру признают, что свободные и справедливые выборы являются важной вехой в континууме демократизации и важным средством оглашения воли народа, что лежит в основе самой правительственной власти.

23. Во-вторых, среди всех иракцев существует консенсус в отношении того, что выборы являются важным шагом вперед на длительном пути к установлению демократической формы управления на основе верховенства права. Выборы сами по себе не представляют собой демократии. Они являются не целью, а лишь шагом — пусть важным и крайне необходимым — на пути к мирному, стабильному и единому Ираку. Много прений посвящено созданию временной законодательной ассамблеи. По сути дела, многие иракцы задаются вопросом о том, действительно ли законодательная ассамблея будет нужна в течение короткого переходного периода. Не будет ли проще и эффективнее добиться консенсуса в отношении создания временного, промежуточного правительства с четкими и ограниченными полномочиями на подготовку страны к свободным и справедливым выборам и на управление страной в течение переходного периода и процесса его создания?

24. Как указывается в подробном техническом докладе, содержащемся в добавлении II к настоящему докладу, для проведения выборов потребуется минимальный подготовительный срок примерно в восемь месяцев **после** создания правовых рамок. Если работа начнется сразу же и если требуемый политический консенсус будет достигнут относительно быстро, можно будет провести выборы к концу 2004 года. С учетом этого будет ли необходимо избирать через два или три месяца конституционную ассамблею? Большинство иракцев, с которыми встречалась миссия, были твердо убеждены в том, что одна единственная ассамблея может вполне выступать и как законодательная, и как конституционная ассамблея. Это никак не скажется на графике, установленном для завершения работы над конституцией.

25. Многие собеседники говорили о необходимости выработки новых идей в отношении более всеохватывающего и транспарентного переходного процесса, ведущего к созданию временного правительства национального единства. В этом контексте многие иракцы подчеркивали также, что нужно правительство, созданное на широкой основе и не базирующееся на квотах, правительство, которое в идеале будет прежде всего состоять из компетентных технократов.

26. На местах высказывалось множество других идей. Высказывались некоторые соображения насчет того, чтобы продлить срок деятельности существующего Руководящего совета, с тем чтобы он мог действовать как промежуточная администрация в период между 30 июня 2004 года и национальными выборами, или чтобы расширить его (со 150 до 200 членов), с тем чтобы он выступал как переходный законодательный орган, который будет выбирать временное правительство. Некоторые иракцы настоятельно призывали Организацию Объединенных Наций серьезно подумать над идеей национальной конференции, высказываемой в Ираке уважаемыми иракскими деятелями. Они

считают, что, пригласив делегатов от всего иракского общества, национальная конференция явится более законным средством создания переходного правительства. Они признавали, что она не будет полностью демократичной, но доказывали, что, тем не менее, она будет всеохватывающей и будет основываться на широком участии. Необходимо будет разработать критерии и правила процедуры в отношении того, кто будет в ней участвовать, однако, как правило, на национальную конференцию приглашаются все политические и социальные круги и она действует на основе демократической транспарентности. На конференции будет разработан набор принципов, регулирующих переходный период (**не** конституция), и будет достигнута договоренность о временном правительстве национального единства.

27. Другие считали, что национальная конференция может быть форумом для внесения поправок в проект Основного закона и для его одобрения. В зависимости от ее правил процедуры и того, как она будет функционировать, некоторые указывали на возможность того, что эта конференция может быть позднее преобразована во временную национальную ассамблею. Ряд иракцев высказывали мысль о том, что Организация Объединенных Наций могла бы содействовать процессу формирования консенсуса, ведущего к договоренности о национальной конференции, и могла бы затем созвать эту конференцию.

28. Другие выступали за более мелкий форум или «круглый стол» с участием главных политических, профессиональных, религиозных и других самобытных групп, представляющих иракское общество во всем его многообразии, с целью достижения консенсуса о создании промежуточного органа власти для руководства переходным процессом после 30 июня 2004 года с уделением особого внимания избирательному и конституционному процессам. Согласно этой точке зрения, «круглый стол» может привести к разработке заслуживающих доверия промежуточных мер, предусматривающих защиту прав человека и широкий процесс выработки конституции.

29. Многие иракцы подчеркивали крайнюю необходимость новых инициатив для восстановления доверия, содействия всеобщему охвату и изучения новых вариантов. Другие иракцы утверждали, что выход из этого тупика заключается в том, чтобы Организация Объединенных Наций, действуя в партнерстве с иракцами, Коалиционной временной администрацией и соседями Ирака, помогла иракцам добиться консенсуса в отношении политических рамок, что приведет к выработке «дорожной карты» для перехода к новой форме управления, и помогла в создании переходного правительства, дабы довести эту работу до плодотворного завершения.

V. Избирательный процесс

30. Анализ избирательного процесса и связанные с этим подробности в полной мере излагаются в техническом анализе, подготовленном членами миссии Организации Объединенных Наций, занимающимися оказанием помощи в проведении выборов (см. добавление II).

31. В странах с прочными демократическими традициями график избирательного процесса можно легко составить с учетом того, что большинство правовых и институциональных рамок уже существуют. Поскольку механизм уже создан, а правила игры четко определены и согласованы со всеми заинтересо-

ванными сторонами, необходимо лишь оказать некоторую незначительную поддержку для того, чтобы до конца отладить то, что уже существует, прежде чем приступать к проведению избирательного процесса, который включает довольно четкие временн Ï е сроки.

32. Однако в переходных ситуациях избирательный процесс часто должен начинаться с нуля, и при этом с нуля же должны создаваться все элементы, требующиеся для того, чтобы сделать возможной подготовку и проведение этого процесса. Время, требующееся для создания необходимых предварительных условий, определить нелегко, в частности в том, что касается условий, связанных с политическим консенсусом. Следовательно, приблизительные временн Ï е рамки для организации переходных выборов можно установить лишь тогда, когда будут выполнены три основных условия. Такими условиями являются: a) наличие правовых рамок; b) наличие институциональных рамок; и c) наличие требующихся ресурсов.

33. В Ираке не существует ни одного из этих условий и отмечаются значительные разногласия по поводу большинства основополагающих аспектов. По сути дела, миссия установила, что в основном прения сосредоточены на оперативных аспектах, таких, как списки избирателей, и что в то же время игнорируются правовые, политические рамки и рамки безопасности, без которых выборы происходить не могут.

34. График избирательного процесса неизбежно зависит от того, какой способ будет выбран: выборы на основе единого (национального) округа с использованием системы пропорционального представительства и партийных списков будет легче (и быстрее) организовать, чем выборы с использованием системы «первого пришедшего к финишу» с большим числом одномандатных округов. Вопрос о списке избирателей является деликатным, и от того, какой способ будет выбран для составления пользующегося доверием списка избирателей, будет зависеть продолжительность всего процесса.

35. Что касается составления заслуживающего доверия списка избирателей, то можно испробовать ряд различных вариантов; традиционно в Ираке списки избирателей составлялись на основе результатов переписи населения. Этот вариант не осуществим, поскольку, согласно оценкам, полномасштабная перепись займет до пяти лет, включая период подготовки. Более того, порядок прикрепления к избирательным участкам при этом варианте создает серьезные проблемы. Есть еще два варианта: провести целенаправленную кампанию по регистрации избирателей (возможно, это предпочтительный вариант) или составить список избирателей на основе существующих баз данных (таких, как база данных о системе государственного распределения — «карточной системе»). Вместе с тем важно отметить, что в обоих случаях, но особенно в последнем, неизбежен период социального подтверждения подлинности, т.е. период, в течение которого первоначальные данные демонстрируются общественности и корректируются по мере необходимости.

36. Как уже указывалось, обобщенную оценку можно составить на основе предыдущего опыта и обычных задач, требующихся для выборов представительного органа. Необходимые этапы подготовки этого процесса включают, в частности, определение всех избирательных процедур и подготовку необходимых процедурных руководств, регистрацию политических партий и/или кандидатов, подготовку постановления, определяющее порядок финансирования по-

литической деятельности, подготовку постановления, касающегося проведения избирательной кампании, аккредитацию наблюдателей за выборами, начало осуществления инициатив в области общественной информации и просвещения избирателей, приобретение и подборка избирательных материалов (для различных избирательных операций), составление карты и выбор мест расположения избирательных участков и постановка задач, материально-техническая подготовка к голосованию, подсчету голосов и подведению итогов. Кроме того, если будет принято решение о том, чтобы разрешить регистрацию и голосование для иракцев за границей, необходимо будет установить регламентационные рамки и наметить полный оперативный план для голосования за пределами страны.

37. В странах с условиями и характеристиками, схожими с Ираком, можно говорить о том, что минимальное время, требующееся для подготовки заслуживающих доверия переходных выборов, составит не менее восьми месяцев с момента, когда будут выполнены три указанных выше условия. Иначе говоря, когда политические договоренности будут оформлены в правовых рамках и когда будет создана основа для функционального органа по управлению выборами и будут выделены необходимые ресурсы. Если, как предполагается, выборы должны быть проведены к январю 2005 года, к маю 2004 года необходимо будет достичь основных договоренностей, которые заложат основу избирательного закона.

38. Одним из предварительных условий для проведения свободных и справедливых выборов в Ираке является улучшение обстановки в плане безопасности. Отсутствие безопасности может привести к крупным беспорядкам, которые подорвут процесс управления выборами, изменят установленные сроки и поставят под угрозу общее доверие к этому процессу. Не менее важным является наличие условий, позволяющих соблюдать гражданские и политические права кандидатов, партий и избирателей, обеспечивающих свободное проведение кампании и свободу выбора и гарантирующих свободу слова, самовыражения, информации, собрания, движения и ассоциации в ходе выборов. Хотя переходные условия не всегда являются наиболее благоприятными для проведения заслуживающих доверия выборов, необходимо обеспечить минимальные условия для того, чтобы процесс был успешным и чтобы его результаты были признаны всеми сторонами. Поэтому безопасность является одним из главных обусловливающих факторов, обеспечивающих легитимность этого процесса. Нынешние условия, приводящие к широко распространенным опасениям и тревоге среди населения, являются одним из главных препятствий для успешного проведения выборов. Наличие боевиков (особенно если они связаны с политическими движениями) может также быть источником принуждения и запугивания, что будет подрывать политическую авторитетность всего этого процесса.

39. Важно, чтобы за избирательной кампанией и самими выборами следили независимые наблюдатели. Правила, регулирующие деятельность средств массовой информации, а также усилия международного сообщества по предоставлению беспристрастной информации, могут оказаться крайне важными. Кроме того, эти первые выборы создадут возможность для демократического расширения полномочий, и в этих условиях можно будет обучить местные группы функциям наблюдателей за средствами массовой информации и за голосованием.

40. Существует посылка, согласно которой выборы означают начало необратимого процесса, ведущего к демократии, и после демократических выборов трудно вернуться к авторитарному правлению. Другая посылка сводится к тому, что лидеры, выгадывающие от распада авторитарного режима, также выгадывают и от последующего упрочения демократии. Обе посылки являются неточными. Выборы, не подготовленные надлежащим образом и проходящие не в заранее созданных по возможности наилучших условиях, часто приводят к «номинальной» демократии и радикализованной политике и подрывают компромисс среди заинтересованных сторон и усилия по созданию коалиции. Это особенно актуально в ситуациях, в которых институты, обеспечивающие верховенство права, являются слабыми и неспособными руководить политическими прениями и регулировать конфликты.

VI. Вывод

41. Перед Ираком стоит трудная задача изыскания институтов, способных направить политический состязательный процесс в законное русло. В ходе этого процесса будут приняты решения в отношении пределов и практики новой политической системы, прав и обязанностей граждан, того, как представлять волю народа, как добиться консенсуса о будущем государства и как обеспечить соблюдение универсальных принципов, таких, как уважение прав человека и демократическое управление.

42. Вследствие более трех десятилетий деспотического правления без базовых элементов верховенства права, разрушенной экономики, разоренной страны, распада государственных институтов, слабой политической воли к примирению и недоверия среди некоторых иракцев, условия в Ираке являются устрашающими. Ирак страдает от обычных недугов стран, не сумевших наладить демократическое правление: нищеты, слабого — если он вообще имеется — опыта демократии и традиции поддержания внутренней стабильности за счет угнетения и насилия. Мы должны быть реалистами в том, что касается перспектив и темпов реформы; нужно время для того, чтобы провести широкие консультации и добиться консенсуса по трудным вопросам. Крайне необходим тщательный, не поспешный консультативный процесс. Вместе с тем миссия с признательностью отмечает, что после десятилетий авторитаризма иракцы горят желанием открыть новую главу в их истории через поиск политических решений их проблем на основе достижения консенсуса. Существенно важно то, что термин «тавафук» (т.е. достижение консенсуса) вновь и вновь звучал во всех наших беседах.

43. Трудности налаживания законного политического процесса, который приведет к избранному на демократической основе правительству, являются огромными. Обеспечение безопасности по всей стране, укрепление доверия среди иракского народа, разработка проекта конституции и достижение консенсуса между различными иракскими группировками — это громадные проблемы. Эти проблемы будут стоять перед Организацией Объединенных Наций, когда она возьмет на себя «жизненно важную роль», которую, как говорят нам и народ Ирака, и международное сообщество, они хотят, чтобы играла Организация Объединенных Наций. Одной только международной легитимности Организации Объединенных Наций недостаточно для обеспечения успеха этого процесса. Многое будет зависеть от роли иракцев и их готовности к компромиссу в

интересах их нации, а не в секторальных или индивидуальных интересах. Многое будет также зависеть от того, какой мандат будет дан Организации Объединенных Наций Советом Безопасности, что будет делать Организация Объединенных Наций и как иракцы, региональные субъекты и международное сообщество в целом будут воспринимать то, что она делает, и насколько хорошо она будет играть свою роль.

44. Иракцы искренне считают, что чем скорее будет создано иракское правительство, тем лучше, дабы можно было восстановить у народа Ирака чувство достоинства и контроля над своей судьбой. С этой целью они не хотят никаких задержек в восстановлении иракского суверенитета. Практически каждый иракец, с кем встречалась миссия, подчеркивал, что 30 июня 2004 года — это крайний срок, который должен соблюдаться.

45. Сказав это, они признавали, что они сами находятся перед весьма серьезной дилеммой. Иракцы, входящие и не входящие в Руководящий совет, как представляется, согласны с тем, что в идеале иракский суверенитет должен быть передан избранному демократическим путем правительству. Однако многие признавали те угрозы, на которые указывала им наша миссия и которые касаются преждевременно проводимых выборов; по мнению миссии, как только будут согласованы правовые рамки, для подготовки заслуживающих доверия выборов в Ираке потребуется по меньшей мере восемь месяцев.

46. Таким образом, нельзя сохранить в качестве крайнего срока 30 июня 2004 года одновременно с обеспечением того, чтобы суверенитет с самого начала был передан избранному демократическим путем правительству.

47. В этой связи, как представляется, формируется консенсус в отношении того, что к 30 июня 2004 года необходимо будет сформировать временное правительство с помощью какого-то иного механизма, чем прямые выборы. Хотя система проведения собраний, предусмотренная в Соглашении от 15 ноября, является одним из таких механизмов, она, по-видимому, не пользуется достаточной поддержкой среди иракцев, с тем чтобы оставаться и далее жизнеспособным вариантом. Необходимо будет добиться консенсуса в отношении другого механизма, опираясь на дискуссии, которые идут вплоть до сегодняшнего дня.

48. Независимо от того, какой механизм будет выбран для формирования временного правительства, должно иметься понимание насчет того, что он будет кратковременным и должен будет как можно скорее уступить место выбранному демократическим путем и зрелому правительству. Чтобы такое зрелое правительство было создано как можно скорее, подготовка к выборам должна начаться сейчас с выработки подлинного соглашения о правовых рамках для них.

49. В конечном счете сам народ Ирака должен принимать требующиеся решения по этим вопросам, а затем осуществлять их. Он вполне способен делать это. Организация Объединенных Наций готова играть вспомогательную роль, оказывая помощь в содействии достижению политического консенсуса, а также предлагая технические консультации по вопросам выборов, если народ Ирака обратится к ней с такой просьбой, если Совет Безопасности даст Организации мандат на то, чтобы она играла эту роль, и если будут приняты надлежащие меры для обеспечения безопасности нашего персонала.

VII. Рекомендации

50. Ниже излагаются рекомендации настоящего доклада:

1. Как указано выше, в Ираке существует консенсус в отношении того, что выборы являются необходимым шагом в процессе установления демократического правления и реконструкции. Никто не сомневается в важности проведения выборов. Система собраний, как она существует сейчас, является непрактичной и не подменяет выборы.

2. Заслуживающие доверия выборы не могут быть проведены к 30 июня 2004 года. Необходима существенная подготовка. Выборы должны быть подготовлены как следует и должны проходить по возможности в наилучших условиях. Обсуждения, проведенные миссией как на политическом, так и на техническом уровнях, доказывают, что для подготовки потребуется по меньшей мере восемь месяцев **после** того, как будут установлены правовые и институциональные рамки.

3. Это означает, что между заинтересованными иракскими сторонами должно быть как можно скорее достигнуто соглашение о правовых рамках выборов, с тем чтобы можно было начать подготовку по различным оперативным методам, необходимым для проведения выборов.

4. Миссии было заявлено, что политическое соглашение о правовых рамках может быть достигнуто к маю 2004 года. В этом случае и при том понимании, что будут выполнены другие условия, выборы можно будет провести к концу 2004 года или вскоре после этого. Сразу же после достижения основных договоренностей необходимо установить и официально объявить точную дату проведения голосования, учитывающую конкретно установленные временн Ï е рамки.

5. Чтобы незамедлительно приступить к работе с целью обеспечить хорошо организованный избирательный процесс, который приведет к проведению голосования в ближайший возможный срок, Организация Объединенных Наций рекомендует без дальнейших проволочек создать автономную и независимую Иракскую избирательную комиссию. Этой Комиссии должны быть выделены как финансовые, так и людские ресурсы, с тем чтобы она могла начать планирование и подготовку этого процесса своевременным образом.

6. Многие иракцы уже согласны с тем, что в ходе выборов, которые будут проведены к концу 2004 года или вскоре после этого, необходимо будет избрать одну выборную ассамблею с двойными функциями: разрабатывать проект конституции страны и в то же время действовать как главный законодательный орган или легислатура. Такое направление действий имеет много преимуществ и ляжет менее тяжелым финансовым бременем на страну.

7. Среди иракцев также имеется консенсус в отношении того, что следует сохранить 30 июня 2004 года как крайний срок для передачи суверенитета временному правительству и что все стороны должны сотрудничать в соблюдении этого срока.

8. Принятие решения о сроках проведения выборов дает иракцам (как входящим в Руководящий совет, так и стоящим вне политического процесса) и Коалиционной временной администрации возможность и время для проведения более целенаправленного диалога относительно механизма, которому 30 июня 2004 года будет передан суверенитет.

9. Организация Объединенных Наций будет готова предложить свою помощь в деле достижения консенсуса среди иракцев относительно конкретных полномочий, структуры и состава такого временного органа управления, равно как и процесса, с помощью которого он может быть создан.

10. Организация Объединенных Наций будет готова предоставить консультативные услуги и техническую помощь для поддержки иракцев в их усилиях по разработке правовых рамок выборов и по продумыванию и реализации различных аспектов избирательного процесса.

11. Безопасность имеет первостепенное значение как для обеспечения успеха этих процессов, так и для участия Организации Объединенных Наций. Уже ведутся обсуждения с Руководящим советом и Коалиционной временной администрацией; эти обсуждения необходимо активизировать, с тем чтобы завершить приготовления к расширению деятельности Организации Объединенных Наций в Ираке.

Добавление I

Членский состав миссии по установлению фактов

Посол Лахдар Брахими
Специальный советник Генерального секретаря

Ахмед Фаузи
Пресс-секретарь Специального советника Генерального секретаря

Карина Перелли
Директор, Отдел по оказанию помощи в проведении выборов
Департамент по политическим вопросам

Джамал Беномар
Специальный советник
Программа развития Организации Объединенных Наций

Карлос Валенсуэла
Старший сотрудник по политическим вопросам
Отдел по оказанию помощи в проведении выборов,
Департамент по политическим вопросам

Садик Абу Нафисса
Старший сотрудник по политическим вопросам
Миссия Организации Объединенных Наций
по оказанию помощи Ираку

Шон Данн
Сотрудник по политическим вопросам
Отдел по оказанию помощи в проведении выборов,
Департамент по политическим вопросам

Добавление II

Технический доклад

I. Введение

Историческая справка

1. Соглашение от 15 ноября (называемое здесь далее «Соглашением»), подписанное Коалиционной временной администрацией и Руководящим советом Ирака, излагает план переходного процесса, направленного на достижение суверенитета в Ираке. Соглашение предусматривает передачу власти временному правительству 30 июня 2004 года после выборов в Переходную национальную ассамблею, которые должны состояться к 31 мая 2004 года. Соглашение предусматривает, что члены Переходной национальной ассамблеи будут избираться по системе районных собраний.

2. Однако после подписания и обнародования Соглашения многие иракцы выступили против модели проведения собраний и стали призывать к тому, чтобы Переходная национальная ассамблея была избрана путем прямых выборов. Возражения против системы собраний были основаны на том мнении, что этой системой можно манипулировать и что члены Переходной национальной ассамблеи будут лишены представительной легитимности. С другой стороны, другие иракцы выражали свои глубокие сомнения относительно целесообразности скорых выборов, утверждая, что еще нет условий для проведения свободных и справедливых выборов. В результате этого сложилась тупиковая ситуация, которая в огромной степени подорвала приемлемость любого временного правительства Ирака, сформированного по методу, изложенному в Соглашении.

Миссия по установлению фактов

3. Получив от Руководящего совета Ирака и Коалиционной временной администрации просьбу оказать помощь в целях выхода из сложившегося тупика, Генеральный секретарь согласился направить миссию по установлению фактов по вопросу о выборах (далее называемую «миссией»). Перед миссией была поставлена задача проанализировать возможность проведения прямых выборов и определить сроки и условия, которые необходимы для проведения вызывающих доверие выборов в соответствии с принципами и практикой Организации Объединенных Наций. Перед миссией была также поставлена задача определить, существуют ли другие варианты, укладывающиеся в предусмотренные Соглашением сроки, которые были бы приемлемы для всех сторон и гарантировали бы образование транспарентного и всеохватывающего механизма, отражающего волю иракского народа.

4. Миссию возглавлял Специальный советник Генерального секретаря Лахдар Брахими, а в ее состав входили в общей сложности семь человек, включая Директора Отдела по оказанию помощи в проведении выборов Департамента по политическим вопросам, а также двух старших сотрудников по проведению выборов из этого Отдела. Миссия находилась в Ираке с 7 по 16 февраля 2004 года. В ходе своего пребывания миссия встретилась с целым рядом собеседников, включая представителей политических, религиозных и обществен-

ных организаций, иракских ученых и экспертов, а также соответствующих представителей Коалиционной временной администрации, министерств и других иностранных представителей.

Структура доклада

5. Хотя вопрос в целом о передаче власти в Ираке является политическим, изучение и оценка различных способов проведения подлинных и внушающих доверие выборов зависят от технических ограничительных факторов. Настоящий технический доклад является вкладом технической группы в общий доклад, который Генеральный секретарь представит Руководящему совету Ирака и Коалиционной временной администрации и в котором будут излагаться выводы и рекомендации миссии.

6. В разделе II технического доклада довольно подробно рассматривается вопрос о модели собраний, которая была обрисована в Соглашении, и излагаются различные представленные варианты ее корректировки. В разделе III анализируется возможность проведения прямых выборов до 30 июня 2004 года — т.е. до крайнего срока намеченной передачи власти. В окончательной оценке содержания раздела II и раздела III отмечается невозможность успешной реализации ни одной из этих моделей в установленные сроки. Тем не менее группа отметила, что существует широкое согласие относительно необходимости проведения выборов как наилучшего способа, позволяющего гарантировать представленность всего иракского народа в новом правительстве и обеспечить необходимую ему легитимность. Поэтому в разделе IV рассматриваются предварительные условия для переходных выборов, внушающих доверие, и излагаются критерии определения примерных сроков для подготовки и проведения такого процесса.

II. Модель собраний

A. Выборы районными собраниями

Метод проведения собраний, изложенный в Соглашении от 15 ноября

7. Соглашение гласит, что члены Переходной национальной ассамблеи должны избираться районными собраниями. Этот план был разработан на основании убежденности в том, что прямые выборы до крайнего срока — т.е. до 30 июня 2004 года — невозможны и что первое демократическое правительство в Ираке должно быть избрано в соответствии с новой конституцией, разработанной иракцами. Кроме того, предлагаемая модель собраний имела свои прецеденты в современной истории управления в Ираке. Это предложение относительно проведения собраний было основано на аналогичных процедурах, применяемых на уровне мухафаз и местных органов власти, поэтому считалось, что это такой подход, с которым иракцы довольно хорошо знакомы. В этом свете представлялось, что выборы членов Переходной национальной ассамблеи по системе собраний предпочтительнее, чем прямое назначение Руководящим советом Ирака.

8. Разработанная модель проведения собраний предусматривала четыре этапа: a) назначение 15 членов Организационного комитета в каждой из 18 муха-

фаз по следующей системе: пять членов избираются Руководящим советом Ирака, пять — Советом мухафазы и пять — местными советами пяти крупнейших городов данной мухафазы; b) выдвижение кандидатур участников собрания; c) выбор участников каждого собрания Организационным комитетом по сверхмажоритарной системе, при которой для утверждения кандидатуры необходимо не менее 11 голосов из 15; d) избрание представителей в Переходную национальную ассамблею каждым собранием с соблюдением следующего соотношения: по одному представителю от каждых 100 000 граждан. Все положения, регулирующие этот процесс, должны быть включены во Временный административный закон (ранее назывался «Основным законом»).

Оценка модели собраний

9. После обнародования Соглашения план проведения собраний встретил широкую оппозицию со стороны многих слоев иракского общества. Миссия может засвидетельствовать, что во время ее пребывания в стране большинство людей, с которыми она консультировалась, возражали против избрания членов Переходной национальной ассамблеи по методу собраний. Кроме того, стало ясно, что применение системы собраний на местном уровне еще не означает, что она будет приемлемой на общенациональном уровне. Люди, излагавшие свои мнения членам миссии относительно модели собраний, неизменно указывали также на недостаточную транспарентность и простоту этой системы, а в условиях общего недоверия это лишь закрепляет широко распространенное среди иракцев мнение о том, что этим процессом манипулируют. Уже в силу самого членского состава организационных комитетов их рассматривают как марионеток Коалиционной временной администрации.

10. Такое восприятие процесса проведения районных собраний контрастирует с публично декларируемой политикой Коалиционной временной администрации, которая заявляет, что она не хочет играть видимой роли в процессе отбора участников собраний или во внутренних рабочих процедурах собраний. Однако вследствие отсутствия надзорных органов, которые могли бы заслушать апелляции и укрепить убежденность в справедливости всего процесса, создается такая ситуация, в которую Коалиционная временная администрация, возможно, будет вынуждена вмешиваться. Поскольку каждому Организационному комитету позволено «достигать баланса между различными группами» при установлении своих стандартов и критериев отбора и поскольку понятие «различные группы» не имеет четкого определения, организационные комитеты могут самостоятельно определять соответствующие группы среди местного населения. Это создает также условия для давления различных элит на организационные комитеты, направленного на обеспечение включения этих элит в список различных групп, которые должны быть представлены, и усиливает широко распространенные опасения, что члены иракских советов (как на общенациональном уровне, так и на уровне мухафаз) могут оказывать чрезмерное влияние на организационные комитеты и использовать их в качестве инструмента для отсечения конкретных людей и групп.

11. Кроме того, никакую схему пропорционального представительства на общенациональном уровне невозможно разработать снизу доверху нескоординированным образом. Такой подход может привести к перепредставленности мелких групп и группировок, потенциальной недопредставленности граждан, которые называют себя просто гражданами, и закреплению влияния традици-

онных и экстремистских групп на более умеренные группы. Это может также привести к насилию в ходе данного процесса, поскольку на местном уровне победят те, у кого зычнее голос, а это сделает процесс еще более шатким и укрепит людей во мнении, что принимаются произвольные решения.

Отсутствие единого подхода

12. С процедурной точки зрения, главный недостаток модели собраний заключается в отсутствии единого подхода, что ведет к крайней децентрализации и фрагментации. Нет никакого четкого определения процедур, которые будут применяться. Поэтому не существует никаких общенациональных последовательных процедур, а способы толкования и осуществления намерений в различных мухафазах могут быть самыми различными. Таким образом, эта модель не может гарантировать общей последовательности и согласованности. Поскольку эта модель основывается на полной децентрализации критериев и передаче всей полноты власти в отношении принятия решений организационным комитетам в 18 мухафазах, так что при этом не будет никаких общих критериев или общих регламентирующих рамок, то, как представляется, этот процесс неизбежно будет считаться произвольным и нетранспарентным.

13. Единственным официальным общим критерием при проведении районных собраний в соответствии с Соглашением является число представителей, поскольку «… каждый член представляет 100 000 граждан в соответствии с общей переписью населения». Это само по себе создает проблему, поскольку цифры, полученные в результате последней переписи населения (в 1997 году), широко оспариваются. Если подходить к этому вопросу с политической точки зрения, то можно ожидать, что местные элиты, а следовательно и организационные комитеты в каждой мухафазе, попытаются завысить численность своего населения. Как отмечалось выше, не существует никакого центрального органа и никакой процедуры для разрешения споров между различными организационными комитетами в связи с «войной чисел», которая затем разразится.

Модель собраний: окончательная оценка

14. Вследствие широко распространенной озабоченности по поводу сложности и кажущейся произвольности модели собраний она породила такую массовую оппозицию, что на данном этапе она представляется политически неприемлемой. Кроме того, в своем нынешнем виде модель собраний, видимо, уже не является практически осуществимой в установленные сроки. Они и без того уже очень жесткие; времени едва хватит на реализацию этой модели, и не остается никаких возможностей для маневра на случай непредвиденных обстоятельств, которые могут задержать этот процесс. Вследствие сложности таких механизмов избрания подготовительный процесс должен был бы уже далеко продвинуться к настоящему моменту. Попытки «освежить» собрания в мухафазах показали, что это процессы, отнимающие много времени, которые подчас трудно направлять и осуществлять при наличии жестких сроков. Из этого следует, что избрание Переходной национальной ассамблеи по системе собраний на данном этапе невозможно и по политическим, и по техническим причинам.

B. Корректировка модели собраний

15. В целях совершенствования модели собраний была предусмотрена возможность внесения многих коррективов. Эти коррективы, которые касались самых различных моментов — от изменения роли и членского состава организационных комитетов до поощрения более широкого участия, — были направлены на устранение некоторых главных факторов, являющихся камнем преткновения в первоначальном предложении; в частности, речь идет об отсутствии единого подхода, о том, что такая система воспринимается как нетранспарентная, и о возможности манипулирования.

16. Однако различные административные «коррективы», вносимые в модель собраний для того, чтобы сделать ее более всеобъемлющей и обеспечивающей более широкое участие, не могут в полной мере устранить исконно присущие ей недостатки. Они неизбежно осложнят процесс ее реализации, в результате чего эта модель будет еще менее транспарентна для общественности, а для ее реализации потребуется больше времени. Единственный способ действительно сделать модель собраний более всеобъемлющей и обеспечивающей более широкое участие — это превратить данный процесс в механизм непрямых выборов, организуемых нейтральной административной структурой, так чтобы при этом на общенациональном уровне были определены стандартные процедуры, которые одинаково применялись бы по всей стране. Такая коренная перестройка этого процесса предполагала бы выполнение почти всех требований избирательной системы, хотя при этом не достигался бы уровень всеобщих выборов. Ясно, что в нынешних условиях нет времени для такого предприятия.

17. В качестве важного момента следует отметить, что предлагался ряд вариантов организации частичных выборов в целях повышения легитимности и авторитетности собраний. Эти предложения не поднимаются до уровня прямых выборов, требуют практически такой же подготовки, хотя при этом нет положительных сторон общенародного голосования, и, кроме того, их невозможно реализовать в установленные сейчас сроки. В числе предлагавшихся вариантов были следующие: проведение референдума по списку кандидатов на уровне мухафаз; проведение выборов делегатов — участников собраний; организация прямых выборов из списков кандидатов; и, наконец, применение системы поэтапных собраний — модели трехступенчатых выборов снизу доверху, ведущих к отбору районных делегатов.

18. Еще одна категория предложений — это «гибридные» планы, сочетающие собрания и прямые выборы. Например, один из таких планов предусматривал проведение выборов в Багдаде и других городах и проведение собраний в остальных частях страны; другой план предусматривал проведение выборов в «более безопасных» районах (на юге и севере страны) и проведение собраний в «небезопасных» районах (это в основном «суннитский треугольник»). Эти варианты не только наносят ущерб понятию национального единства, но и сочетают в себе недостатки обеих моделей, но не решают при этом ни один из основных вопросов. В частности, они не устраняют основные препятствия на пути подготовки и организации прямых выборов, поскольку предполагается, что соображения безопасности — это единственный фактор, который следует учитывать при решении вопроса о практической возможности скорого проведения выборов. На самом же деле, как будет ясно показано ниже, при рассмотрении вопроса о возможности проведения переходных выборов абсолютно необходи-

мо учитывать ряд дополнительных элементов, начиная с политических договоренностей и кончая техническими и практическими соображениями.

19. В заключение следует констатировать: ясно, что нет никаких реально осуществимых вариантов существенной корректировки модели собраний в сроки, определенные Соглашением, таким образом, чтобы в результате этого были бы сняты политические возражения против первоначальной модели или чтобы эта модель стала бы приемлемой в техническом отношении для ее реализации в предлагаемые сроки.

III. Проведение прямых выборов к 30 июня 2004 года

A. Выборы или назначение

20. Согласно общепринятому мнению, наилучшим способом избрания ассамблеи, которая была бы подлинно представительной и обладала легитимностью в вопросе назначения правительства Ирака, является проведение прямых выборов. Особенность нынешнего переходного периода обусловлена наличием оккупирующей державы и наследием прежнего режима, что делает более настоятельными требования в отношении обеспечения транспарентного и широкого представительства. В этих условиях иракский народ выразил пожелание как можно скорее сформировать легитимное и суверенное правительство Ирака, а лучше всего это сделать путем проведения выборов.

21. Иракцы, с которыми беседовали члены миссии, в целом придерживались мнения, что прямые выборы действительно являются наилучшим источником легитимности представительного органа; разногласия возникали лишь в вопросе сроков их проведения. В частности, споры вызывал вопрос о том, возможно ли проведение выборов до установленного срока 30 июня 2004 года. Главные сторонники проведения выборов до 30 июня 2004 года выдвигали аргументы, согласно которым проведение выборов до намеченной даты передачи полномочий не только желательно, но и возможно с технической и административной точек зрения. Миссии Организации Объединенных Наций по установлению фактов был представлен ряд документов, подкрепляющих эту позицию.

22. Противники скорейшего проведения выборов утверждали, что проведение выборов на столь раннем этапе вызовет слишком сильный раскол в обществе и может стать причиной гражданского конфликта. При этом они также утверждали, что с административной и технической точек зрения для организации до 30 июня 2004 года вызывающих доверие выборов просто не хватит времени. В основе их аргументации лежат следующие три основных довода: отсутствие закона о выборах, отсутствие вызывающего доверие списка избирателей и положение в области безопасности, не позволяющее провести свободные и справедливые выборы.

Списки избирателей

23. Наиболее горячие сторонники скорейшего проведения выборов дали миссии конкретные ответы на вопросы, поднятые иракцами, выступающими против проведения выборов к 30 июня 2004 года. В подтверждение этих ответов они представили миссии документы, подготовленные рядом ученых и сотруд-

ников министерства торговли, в которых обсуждается техническая сторона выборов и указываются возможные способы подготовки списков избирателей. Их предложение предусматривало использование при подготовке списков избирателей базы данных по «государственному распределению» (или карточной системе), которая использовалась в рамкам программы «Нефть в обмен на продовольствие». Все иракцы, имеющие право участвовать в выборах, были разбиты на три категории: a) иракцы, имеющие продовольственные карточки и включенные в базы данных, ведущиеся министерством торговли и Мировой продовольственной программой (МПП) (применительно к жителям северных мухафаз); b) иракцы, проживающие за пределами Ирака; и c) иракцы, не имеющие продовольственных карточек и не включенные в базы данных. Предложение предусматривает следующий режим в отношении этих трех общих категорий:

a) что касается первой группы (иракцев, зарегистрированных в программе), то, как считают авторы предложения, существующая база данных, находящаяся в ведении министерства торговли, содержит информацию по примерно 23,5 миллиона зарегистрированных жителей южных и центральных мухафаз Ирака. Кроме того, утверждается, что в рамках МПП зарегистрировано 3,5 миллиона жителей северных мухафаз. В плане предполагается, что информация, имеющаяся по каждому зарегистрированному жителю, позволяет составить точные списки избирателей в возрасте 18 лет и старше (около 13 миллионов человек) даже на уровне мелких административных единиц, которые могли бы выступать в роли избирательных округов. Как утверждают сотрудники министерства, достоверность информации, содержащейся в этой базе данных, весьма высока и применительно к центральным и южным мухафазам превышает 98 процентов, а в отношении северных мухафаз также можно достичь аналогичной точности данных. Кроме того, сотрудники министерства торговли утверждают, что, используя специализированные программы обработки баз данных, они могли бы еще больше повысить точность записей и устранить случаи двойной регистрации на уровне мухафаз и на общенациональном уровне;

b) что касается второй группы (иракцев, проживающих за рубежом), то в предложении предусматривается, что они должны пройти регистрацию и принять участие в голосовании за рубежом. Регистрация иракских избирателей в специально созданных для этого центрах будет компьютеризирована, и собранные данные будут направляться в компьютерный центр в министерстве торговли, где будет проводиться их проверка для недопущения двойной регистрации. Утверждается, что, если будет применяться эта система, для проведения регистрации потребуется всего один месяц, а последующий процесс проверки для недопущения двойной регистрации займет всего две недели;

c) наконец, в отношении третьей группы (незарегистрированных иракцев) предлагается провести частичную регистрацию лиц, не включенных в базу данных. По оценкам, для проведения этой частичной регистрации потребуется один месяц.

24. В целом данное предложение предусматривает, что для подготовки списков избирателей потребуется примерно два месяца, включая один месяц на проведение регистрации (как на территории Ирака, так и за рубежом), две недели на окончательную проверку для недопущения двойной регистрации и две недели на тиражирование списков. Предполагалось, что в течение этого перио-

да будет проведено объединение различных баз данных (базы данных по карточной системе, базы данных по северным мухафазам и базы данных о вновь зарегистрированных избирателях). Таким образом, как явствует из этого предложения, подготовить список избирателей для проведения выборов до предлагаемого конечного срока 30 июня 2004 года возможно.

Правовая и организационная база

25. Авторы предложения предлагают для экономии времени использовать прежний закон о выборах, внеся в него необходимые поправки. Отсутствие положений, регулирующих деятельность политических партий, также считается непринципиальной проблемой, поскольку предлагается вариант, который позволял бы участвовать в выборах «отдельным кандидатам» (а не политическим партиям). Вместе с тем в ходе последующих обсуждений было высказано мнение, что участие политических партий могло бы регулироваться законом 1960 года о комитетах. Что касается органов, регулирующих проведение выборов, то в плане предусматривается следующая иерархическая структура: a) высший комитет контроля за проведением выборов (на национальном уровне); b) главный комитет в каждой мухафазе (18 комитетов); c) организационный комитет в каждом районе (104 комитета); d) подкомитеты на сельском уровне (285 комитетов) и e) избирательные центры для регистрации и голосования (30 000).

26. В предложении указывается, что членский состав различных комитетов должен определяться в соответствии с критериями, установленными высшим комитетом, отвечающим за контроль за проведением выборов. Затем комитеты должны распределять функции на своей территории, отбирать и готовить персонал в соответствии с планом, утвержденным высшим комитетом в сотрудничестве с министерствами планирования, торговли и внутренних дел. Избирательный центр (или центр голосования) является низовой административной единицей, отвечающей за проведение голосования и подсчет голосов и передачу результатов вышестоящему органу. Все организационные мероприятия должны напрямую контролироваться вышестоящим в предложенной пирамидальной организационной структуре избирательным органом. Наконец, в предложении предусматривается, что весь процесс должен утверждаться и контролироваться Организацией Объединенных Наций.

Безопасность

27. В предложении также рассматриваются проблемы безопасности и перечисляются шаги, которые гарантировали бы безопасную обстановку и достаточность сил безопасности, необходимых для успешного проведения выборов. Авторы предложения утверждают, что в большинстве районов Ирака обстановка безопасна уже сегодня, а в других районах безопасность можно обеспечить благодаря принятию в день выборов конкретных мер с использованием как иракских, так и коалиционных сил безопасности. Среди элементов, позволяющих уменьшить угрозу безопасности, назывались следующие моменты: a) чувство патриотизма, которое испытывают большинство иракцев, рассматривающих проведение выборов как средство достижения национальной независимости и обеспечение вывода иностранных войск; b) наличие новых иракских сил безопасности (армии, полиции, сил гражданской обороны и структур, обеспечивающих охрану различных объектов), создание и подготовка которых

началась под контролем Коалиции; c) наличие более 160 000 военнослужащих сил Коалиции в большинстве мухафаз страны; d) тот факт, что ряд политических сил и движений, выступающих на политической арене, пользуются поддержкой населения; e) влияние племен, которое можно использовать для обеспечения безопасности и успешного проведения выборов; и f) влияние религиозных и светских лидеров.

28. В предложении также указывается, что потребуется создать общенациональный высший комитет по вопросам безопасности, который мог бы возглавить один из членов Руководящего совета Ирака или министр внутренних дел. В этот комитет вошли бы, среди прочего, представители вооруженных сил, полиции, сил гражданской обороны, сил по охране учреждений, аппарата сил безопасности, нового аппарата разведки и совета племенных вождей и религиозных лидеров и руководители политических движений и сил или их представители. Для каждого избирательного центра предлагается создать аналогичные комитеты по вопросам безопасности, включающие представителей местного совета, полиции, «имамов», вождя или вождей племен, проживающих в данном районе, организаций женщин и видных деятелей из этого района. В день проведения выборов предлагается принять ряд конкретных мер, в том числе закрыть все границы за 72 часа до голосования, ограничить передвижение в день голосования и т.д. Также высказывается возможность проведения частичных выборов, главным образом в «более безопасных» районах, или «поэтапное» проведение выборов вместо проведения выборов по всей стране в течение одного дня.

B. Оценка: вопрос списков избирателей

29. Один из наиболее деликатных и спорных вопросов в связи с проведением прямых выборов связан с необходимостью подготовки вызывающих доверие и содержащих самую свежую информацию списков избирателей. Неудивительно, что в предложении, обосновывающем практическую возможность проведения выборов до 30 июня 2004 года, столь большое место занимает план своевременной подготовки списков избирателей для скорейшего проведения выборов.

Перепись населения и база данных в области общественной информации

30. Традиционно избирательные списки в Ираке составлялись на основе данных переписей населения. Последняя перепись проводилась в Ираке в 1997 году, однако доверие к ее результатам необратимо подорвано в силу широко распространенного мнения об активной подтасовке ее результатов прежним режимом. Кроме того, в результате действий прежнего режима и последствий войны в последние несколько лет происходило массовое перемещение населения. В настоящее время не существует списков избирателей, подготовленных на основе данных переписи населения, которые можно было бы обновить и использовать для проведения прямых выборов в установленные сроки.

31. Поскольку установленный срок 30 июня 2004 года не позволяет провести целенаправленную кампанию по регистрации избирателей, были рассмотрены и другие варианты. Представленное группой иракских ученых и экспертов предложение использовать базу данных по государственному распределению для подготовки списков избирателей было изучено самым тщательным обра-

зом. Вместе с тем многие считают, что данные системы карточного распределения не очень достоверны, особенно на юге, где эта система использовалась прежним режимом как средство общественной и социальной виктимизации. Кроме того, была представлена информация о реальных случаях, позволяющая говорить о том, что одной из серьезнейших проблем являются попытки обмануть систему. Хотя систему государственного распределения можно использовать в качестве основы для подготовки в будущем списка избирателей, миссия сочла, что провести требуемую консолидацию, очистку и выверку для подготовки вызывающего доверие списка избирателей до установленного срока 30 июня 2004 года технически невозможно.

Отказ от списков избирателей

32. Один из возможных вариантов, который широко не рассматривался, заключается в том, чтобы *не* использовать заранее подготовленный список избирателей. Список избирателей — это весьма полезный, но не всегда необходимый инструмент для планирования избирательной кампании. Так, в тех случаях, когда список избирателей не идеален, зачастую рекомендуют проводить голосование без него. Если бы было принято решение о проведении выборов до передачи власти 30 июня 2004 года, то этому варианту следовало бы отдать предпочтение. В этом случае иракцы, имеющие право участвовать в выборах, могли бы проголосовать на любом участке на территории страны, предъявив один из нескольких документов, подтверждающих их личность и право участвовать в выборах, что не требовало бы заблаговременного составления списков избирателей. Такой вариант создает возможность для регистрации избирателей по мере их прихода на избирательный участок (таким образом, можно составить список для последующего контроля и последующего использования в качестве основы при проведении будущих выборов). Однако это существенно осложнит работу в день выборов.

33. Вместе с тем принятие решения о проведении выборов без списка избирателей неизбежно повлияет на характер некоторых избирательных процедур: в этом случае представителей Переходной национальной ассамблеи придется избирать по общенациональному списку и по спискам политических партий. Как показывают переговоры с участниками политической жизни, такой вариант представляется нецелесообразным. Соответственно, политическая жизнеспособность этой модели весьма низка. Кроме того, проведение выборов в отсутствие списка избирателей, вероятно, породит ряд проблем в отношении доверия к их результатам, поскольку иракцы привыкли к спискам избирателей и будут считать, что выборы, проведенные без списков избирателей, являются выборами «более низкого качества». Таким образом, проведение выборов представительного органа в Ираке на данном этапе нельзя, по-видимому, считать ни реалистичным, ни практически возможным вариантом.

C. Оценка: прочие соображения

34. Главный технический аспект предложения касается подготовки списка избирателей. Однако это лишь один (хотя и очень важный) шаг на пути подготовки выборов. Для подготовки вызывающих доверие выборов необходимо произвести еще целый ряд операций. В предложении, представленном иракскими учеными и государственными служащими, затрагиваются (хотя и вскользь) и

другие оперативные аспекты подготовки к выборам: в нем говорится о разработке макета и выпуске бюллетеней, порядке территориального прикрепления избирателей и оценке расходов на одного избирателя.

35. Однако ни по одному из этих вопросов не предлагается удовлетворительного решения. Для разработки макета бюллетеня необходимо будет ответить на множество вопросов, касающихся процедур проведения выборов. Так, до окончательной подготовки макета бюллетеня необходимо определиться с внутренними процедурами, регламентирующими условия выдвижения партий/кандидатов. Определение порядка территориального прикрепления избирателей также сопряжено с серьезными проблемами, которые имеют чрезвычайно важное значение для любого органа, отвечающего за организацию выборов, однако этот вопрос также предлагается решать не на основе неукоснительного применения какого-либо метода, а руководствуясь «здравым смыслом», что, вероятно, породит серьезнейшие проблемы в день выборов. Расходы на проведение выборов в пересчете на одного избирателя оцениваются приблизительно в 5 долл. США, но при этом не указывается, на чем основана эта оценка. Вместе с тем для первых выборов в переходную ассамблею эта оценка (5 долл. США на каждого избирателя) представляется сильно заниженной, особенно с учетом необходимости создания инфраструктуры, набора и подготовки кадров и формирования совершенно нового органа по управлению проведением выборов.

36. К тому же, что еще важнее, в этом предложении не признается последовательный характер действий по подготовке к проведению вызывающих доверие выборов: в нем прямо говорится, что для экономии времени большинство операций можно проводить параллельно. По этим причинам данный документ нельзя считать убедительным доказательством практической возможности проведения в Ираке вызывающих доверие выборов до 30 июня 2004 года, хотя он и содержит интересные предложения. На самом деле, как показывает опыт Организации Объединенных Наций и анализ ситуации, очевидно, что проведение выборов до передачи власти 30 июня 2004 года практически невозможно. Для того чтобы иметь возможность провести вызывающие доверие прямые выборы членов представительного органа, необходимо перенести их на более позднюю дату, чем установленный конечный срок, а в ходе их подготовки и проведения выполнить ряд условий, касающихся как важнейших промежуточных критериев (правовой и организационной базы), так и характера и процедур выборов.

IV. Вызывающие доверие выборы: предварительные условия и сроки проведения

A. Введение

37. Предусмотренный в Соглашении срок 30 июня 2004 года поддерживается всеми без исключения национальными и международными участниками как дата восстановления суверенитета Ирака. Однако ни проведение собраний (включая ряд предложенных «изменений»), ни прямые выборы нельзя рассматривать как практически осуществимые способы избрания переходной национальной ассамблеи в установленные сроки. В этих условиях предпочтительнее создать переходное правительство, которое на промежуточном этапе выполня-

ло бы функции органа управления до тех пор, пока не будут созданы условия для проведения выборов.

38. В соответствии с этим планом предлагается создать структуру с ограниченным мандатом, которая 30 июня 2004 года взяла бы на себя функции промежуточного правительства. Для ограничения срока пребывания у власти этого временного правительства необходимо будет установить четкий график для проведения выборов в кратчайшие сроки. В рамках последующего избирательного процесса будет сформирована избранная населением Ирака ассамблея, на которую будут возложены задачи подготовки конституции и выполнения законодательных функций в переходный период.

39. Для успешного осуществления этого плана, требуется как можно скорее разработать процедуру и установить сроки проведения выборов. Соответственно, чрезвычайно важно как можно скорее определить минимальное время, которого потребует организация вызывающих доверие выборов. В странах с прочными демократическими традициями время, которое требуется на подготовку и проведение выборов, легко оценить, поскольку в них уже создана правовая и организационная база. Кроме того, в ситуациях, когда в стране уже существуют избирательные механизмы и накоплен опыт их использования, выполнение плана проведения выборов в соответствии с достаточно четким графиком требует предварительного внесения лишь небольших изменений. В переходных ситуациях избирательный процесс обычно приходится начинать с нуля, определяя и готовя необходимые элементы, позволяющие приступить к подготовке и проведению выборов.

40. Определить приблизительные сроки организации переходных выборов с достаточной степенью достоверности удастся лишь после того, как будут выполнены три главных условия: a) создана правовая база; b) создана организационная база; и c) мобилизованы требуемые ресурсы. К тому же трудно оценить, сколько времени потребуется на выполнение этих предварительных условий, поскольку они сопряжены с формированием политического консенсуса, необходимым для того, чтобы эти выборы вызывали доверие. Указанные предварительные условия, а также различные аспекты, определяющие возможный график скорейшего проведения выборов, подробно рассматриваются ниже.

B. Политические договоренности и избирательная система

41. Избирательная система определяет правила избирательной кампании и отражает принципиальные политические договоренности, достигнутые всеми заинтересованными участниками. В странах с прочными демократическими традициями эти договоренности обычно закреплены в правовой базе (конституции, законах и положениях), регулирующей избирательный процесс. В переходный период, характеризующийся отсутствием действующей избирательной системы, этих договоренностей приходится достигать заново. После этого необходимо официально оформить согласованные процедуры, с тем чтобы обязать всех участников соблюдать положения, которые будут составлять избирательную систему для данных выборов. В отсутствие этих базовых политических договоренностей определить сроки проведения выборов или серьезно приступать к подготовке к выборам невозможно.

42. Для переходного периода характерна проявляющаяся среди национальных участников склонность апеллировать к действовавшим в прошлом законам, которые, возможно, более не применимы. Важное значение в этой связи имеет задача определения того, насколько удалось достичь общего согласия в отношении избирательных процедур на основе переговоров и консенсуса, а при отсутствии такого согласия — как можно достичь указанных договоренностей иным способом. Важно, чтобы эти первые договоренности носили достаточно общий и принципиальный характер, с тем чтобы не поставить в тупик избирательный орган. В этом смысле избирательная система устанавливает стратегическую направленность процесса, но при этом наделяет избирательный орган полномочиями, позволяющими ему самостоятельно выбирать способ выполнения этих решений. Таким образом, избирательная система может быть официально оформлена несколькими способами, однако ее развитие происходит на основе решений и процедур избирательного органа.

43. Минимальная избирательная система должна включать основополагающие договоренности о базе и форме представительства (избирательной системе), критериях, определяющих право участвовать в голосовании, законе о выборах и законе о политических партиях. Эти основополагающие договоренности должны содержать ответы на четыре главных вопроса, определяющих избирательные процедуры: что избирается? как этот орган избирается? кто может участвовать в выборах? и кто будет организовывать и регулировать процесс выборов?

Что избирается?

44. Для того чтобы избранный орган был представительным, необходимо определить базу такого представительства. В ходе проведенных миссией обсуждений выявилось, что, по общему мнению, в основе представительства должны лежать территориально определенные районы. Вместе с тем не удалось прийти ни к какому согласию в вопросе о том, каким должен быть уровень такого территориального представительства; иными словами, какой должна быть «единица представительства», определяющая низовой избирательный округ. В этой связи иракские участники дали самые разные ответы, варьирующиеся от общенационального уровня представительства до уровня отдельных районов в рамках мухафаз.

45. С точки зрения облегчения скорейшего проведения выборов представляется, что чем больше единица представительства, тем легче и, соответственно, быстрее организовать выборы. И наоборот, чем меньше единица представительства, тем сложнее процедуры организации избирательного процесса и тем больше времени требуется для подготовки и проведения выборов. Применительно к Ираку тот факт, что границы мухафаз не вполне совпадают с административными структурами (наглядным примером является район проживания курдов), осложняет дело и является аргументом в пользу выбора более мелкой единицы представительства. И наконец, если будет принято решение использовать избирательные округа, **не** совпадающие с существующими административными границами, то в этом случае необходимо будет провести пересмотр границ избирательных участков, что, вероятно, займет много времени и приведет к возникновению других политических осложнений в связи с внушающими доверие демографическими оценками.

46. С вопросом единицы представительства непосредственно связан вопрос размеров ассамблеи и соответствующего числа избираемых представителей. В ходе многочисленных собеседований миссия по установлению фактов выявила, что, согласно широко распространенному мнению, в ассамблее должно быть по одному представителю от каждых 100 000 иракцев. Поскольку сейчас население Ирака составляет, по оценкам, 27 миллионов человек, это означает, что будущая ассамблея будет состоять из примерно 270 членов. В этой связи возникает вопрос: как число представителей будет соотноситься с единицей представительства? Если будет принято решение использовать более крупный избирательный участок (такой, как мухафазы), то от каждого избирательного округа будет, несомненно, избираться по несколько представителей. И наоборот, если будут выбраны одномандатные округа (как сообщили миссии несколько человек, именно так традиционно проводились выборы в Ираке), то необходимо будет определить новые избирательные участки, что, как указывалось выше, потребует пересмотра их границ.

47. Коротко говоря, одним из наиболее деликатных вопросов, требующих согласия различных сторон, является вопрос об определении представительской единицы. С практической точки зрения применительно к выборам использование более крупных установленных административных подразделений было бы наиболее целесообразным вариантом. Тем не менее главный вопрос состоит в том, является ли этот вариант приемлемым с политической точки зрения и в какой степени он оправдает надежды различных иракских сторон.

Сколько потребуется голосов для получения мест?

48. Основная озабоченность в связи с любыми выборами заключается в форме представительства, трансформирующей голоса в места для представителей. Будет ли использоваться мажоритарная система или система пропорционального представительства? Если будет сделан выбор в пользу пропорционального представительства, то какая будет использоваться формула для распределения мест? Будет ли использоваться система компенсационных мест (в пользу представленности меньшинств)? Будут ли существовать какие-либо квоты для гарантирования представленности меньшинств?

49. Вопросы, касающиеся формы представительства, в конечном счете связаны с основой представительства, обсужденной выше. Исторически в Ираке использовалась необычная формула «блокового голосования», т.е. многомандатная мажоритарная система. В ходе обсуждений с различными группами вскрылось широкое расхождение во мнениях иракцев относительно рекомендуемой формы представительства. С одной стороны, несколько иракцев рекомендовали исторически сложившуюся практику применения мажоритарной системы (хотя не совсем ясно, имели ли они в виду блоковую систему или систему «первого пришедшего к финишу»); с другой стороны, некоторые настаивали на том, что во имя примирения и обеспечения полного участия предпочтение следует отдать системе пропорционального представительства.

50. Если предпочтение будет отдано системе пропорционального представительства, то основная единица территориального представительства должна будет быть скорее больше, чем меньше. Однако если будет выбрана такая система, потребуется достичь дальнейшего консенсуса в отношении определения используемой формулы, а также соглашения по таким вопросам, как пороги,

квоты для групп меньшинств, и другим смежным вопросам. Кроме того, система пропорционального представительства сама по себе будет способствовать повышению роли политических партий, в то время как мажоритарная система отдавала бы предпочтение индивидуальным кандидатам (что исторически присуще Ираку). С учетом вышеизложенных соображений возникает вопрос о том, кто может принимать участие в процессе выборов.

Кто может принимать участие в процессе?

51. Во время любых выборов в переходный период основным дискуссионным вопросом является определение критериев соответствия предъявляемым требованиям участников, в основе которых лежит принцип всеобщего и прямого голосования. Что касается избирателей, то важно достичь согласия относительно основных критериев применительно к праву голоса. Международные стандарты в общем признают гражданство, возраст и местонахождение в качестве надлежащих критериев, способствующих определению избирательных прав. Несмотря на кажущуюся простоту этих критериев, в ходе обсуждений выявилось, что такое определение вызывает споры среди большинства людей, с которыми общались члены миссии, за исключением возраста, который, по общему согласию, составлял 18 лет.

52. Законодательство о гражданстве в Ираке с исторической точки зрения носило относительно ограничительный характер, особенно применительно к случаю иракцев, которые приняли второе гражданство. Нынешнее состояние законодательства по вопросу о гражданстве не является совсем ясным, и Руководящий совет Ирака (многие члены которого не считались бы иракцами согласно действующим законам) утвердил новый закон о гражданстве; тем не менее Коалиционная временная администрация не может ввести его в действие, поскольку в таких вопросах она связана положениями Женевских соглашений. Так или иначе, если будет достигнуто соглашение по вопросу о выборах, не будет необходимости в юридическом урегулировании вопроса о гражданстве, однако потребуется политический консенсус, для того чтобы разъяснить вопрос о том, кто имеет право голосовать.

53. Критерий местонахождения/места жительства также был одним из деликатных вопросов в ходе технических обсуждений миссии. Главным образом, вопрос о положении иракцев за пределами страны, как изгнанников, так и беженцев, вызвал разную реакцию. Большинство из лиц, с которыми беседовали члены миссии, настаивали на том, что находящиеся за рубежом иракцы должны иметь право голосовать, но при этом практическим последствиям такого варианта уделялось мало внимания. Где и как они должны голосовать? И что более важно, от какого избирательного округа они должны голосовать? В этой связи также возник вопрос о том, кто имеет право голосовать и в каком избирательном округе. Если весь Ирак будет рассматриваться в качестве единого избирательного округа, то в этой связи не возникнет никаких проблем; однако это не позиция большинства, которое, как разъяснялось ранее, надеется на определенную форму территориальной представленности на более низком уровне. Что касается иракцев за рубежом, то необходимо будет принять решение о том, от какого округа следует им голосовать: от их места происхождения (что создаст огромные практические проблемы) или же следует создать новый особый избирательный округ для обеспечения представленности находящихся в изгнании иракцев.

54. В ходе обсуждений миссии выявилось отсутствие консенсуса относительно того, кто считается имеющим право голосовать в том или ином конкретном избирательном округе. Основная мысль заключалась в том, что такое право будет зависеть от места рождения избирателя, а не от места его проживания. Такой вариант вызывает довольно серьезную озабоченность, в значительной степени практического характера, а в некоторых отношениях такая озабоченность носит деликатный политический характер. Некоторые представители суннитов требовали использовать перепись населения 1957 года в качестве основы для определения права голоса, поскольку после нее многие люди из мухафаз переехали в Багдад, и поэтому они не должны иметь право голосовать за столичных представителей. Как представляется, более деликатный вопрос заключается в праве голоса в Киркуке и других районах, где при прежнем режиме осуществлялась принудительная арабизация. Несколько представителей курдов выразили надежду на то, что до проведения выборов должно быть разрешено вернуться лицам, высланным из Киркука, с тем чтобы они могли голосовать в их районе, и что «новым» арабским жителям не будет разрешено голосовать в Киркуке, поскольку они поселились там при прежнем режиме. Вместе с тем следует отметить, что арабы и туркмены, живущие в Киркуке, жалуются на преследования со стороны курдов.

55. Помимо критериев для предоставления избирательных прав, были предложены критерии, позволяющие отказывать в их предоставлении по юридическим или административным основаниям. Согласно международным стандартам, в избирательных правах обычно отказывается лицам, считающимся невменяемыми, лицам, осужденным за некоторые виды тяжких уголовных преступлений, или, в некоторых странах, сотрудникам национальных сил безопасности. В общем, в ходе обсуждений проявилось охотное согласие в отношении невменяемости; однако что касается судимости и статуса сотрудника сил безопасности, то мнения разошлись.

56. В равной по сравнению с определением правил для права голоса степени стало определение того, кто может быть кандидатом. До даже рассмотрения вопроса о требованиях относительно выдвижения кандидатов важно решить вопрос об участии политических партий и их роли в процессе выдвижения. Некоторые иракцы, с которыми беседовала миссия, считают, что исторически иракская избирательная система отдавала предпочтение независимым кандидатам, без выдвижения политическими партиями. Эти иракцы исходили из того, что будущие выборы также должны отражать этот подход, подразумевая принятие мажоритарной системы и более ограниченную роль политических партий. Сторонники пропорционального представительства выступают против этой позиции и утверждают, что политические партии должны быть главной опорой процесса. В любом случае, необходимо урегулировать вопрос о политических партиях и рассмотреть вопрос о том, как действовать в условиях отсутствия законодательства о политических партиях. Кроме того, эти решения повлияют на то, могут ли отдельные лица и политические партии и/или неполитические партийные организации выдвигать кандидатов. Аналогичным образом, это повлияет на формирование коалиций и выдвижение независимых кандидатов, что окажет определяющее воздействие на развитие политической жизни в Ираке.

Кто руководит процессом выборов?

57. Одним из главных элементов применительно к доверию к выборам является качество избирательного органа, вера в его беспристрастность и его эффективность управления процессом. Решение о том, кто будет управлять процессом и осуществлять над ним надзор, имеет решающее значение для успешной подготовки и проведения выборов. Создание избирательного органа связано не только с административным обеспечением выборов (ответственность за организацию и проведение процесса), но и с их судебным обеспечением (урегулирование споров, возникших в связи с выборами).

58. Раньше в Ираке выборы организовывало министерство внутренних дел и надзор за ними осуществляли судебные органы. И в этом случае многие иракцы указывали на эту модель в качестве исторического прецедента, однако необходимо, чтобы все участники достигли согласия в отношении этой процедуры и убедились в том, что она станет эффективным способом управления процессом на достоверной, беспристрастной и эффективной основе. В значительном числе выборов в переходный период первостепенное значение имеет вопрос о доверии, и поэтому было отдано предпочтение модели абсолютно независимого избирательного органа. При определении того, какая из различных моделей органа, управляющего проведением выборов, является уместной в случае Ирака, важно, чтобы избирательный орган пользовался доверием участников и был надежным.

C. Институциональное строительство

59. С тем чтобы организовать в Ираке проведение каких-либо выборов в ближайшем будущем, необходимо как можно скорее создать вызывающий доверие независимый избирательный орган. Хотя, видимо, нет необходимости иметь полностью сформировавшийся избирательный административный орган, функционирующий до начала избирательного процесса, чрезвычайно важно, чтобы избирательный орган в основном наличествовал и функционировал, с тем чтобы можно было провести общее предварительное планирование, трансформировать избирательные рамки в оперативные процедуры и положения, а также инициировать осуществление оперативного плана.

60. Помимо необходимости создания избирательного органа, в равной степени важно наладить функциональное административное управление выборами. Этот элемент часто игнорируется при определении предварительных условий для выборов в переходный период, хотя он и является одним из основополагающих. Для гарантирования успеха избирательного процесса избирательный орган должен быть нейтральным и беспристрастным; однако в равной степени важно, чтобы он также был эффективным. Выборы представляют собой сложную материально-техническую и административную задачу, и, возможно, самую крупную материально-техническую задачу, которую страна может выполнить в мирное время. Создание избирательного административного органа, способного осуществлять процесс, подразумевает массовый набор и подготовку персонала на централизованном и децентрализованном уровне. Эта задача должна быть успешно решена до начала осуществления оперативного плана. Следует отметить, что наличие компетентных сотрудников в избирательном административном органе не является достаточным; они также должны пройти

подготовку, касающуюся новых процедур и способов проведения выборов. Кроме того, необходимо провести надлежащую оценку и учет времени, необходимого для внедрения их в административную структуру.

61. До развертывания избирательного процесса необходимо также принять меры для создания структуры, которая будет решать задачу реагирования на связанные с выборами жалобы и урегулирования связанных с выборами споров. Задача урегулирования связанных с выборами жалоб может быть возложена либо на судебные органы и избирательные учреждения, либо на квазисудебный трибунал. В число нескольких вопросов, которые считаются существенно важными для планирования этого процесса, особенно когда речь идет о национальных выборах, входят такие вопросы, как: a) наличие равного общенационального доступа к механизму урегулирования связанных с выборами споров; b) урегулирование споров в единообразном порядке на территории всей страны; и c) восприятие компетентного органа в качестве внушающего доверие и огражденного от ненадлежащего политического влияния. Раньше в Ираке надзор за процессом выборов осуществляли судебные органы. При принятии решения о том, следует ли продолжить такую практику, необходимо решить вопрос о состоянии судебной системы в переходный период, вопрос о том, разрабатывается ли новый институциональный план для организации выборов и управления ими, и, в конечном счете, вопрос о политической приемлемости для всех иракских политических действующих лиц.

62. Чтобы быстро осуществить избирательный оперативный план, существенно важно выявить ресурсы, к которым имеется беспрепятственный доступ. Хотя несколько видов деятельности в рамках выборов могут проводиться параллельно, в этом процессе имеются также трудно преодолимые препятствия, которые необходимо устранить до начала процесса. Для обеспечения плавного перехода от одного этапа выборов к другому необходимы предварительные закупки, набор и подготовка персонала и развитие инфраструктуры, с тем чтобы операция могла быть проведена при минимуме проблем. Это чрезвычайно важно в переходный период, когда трудности с материально-техническим снабжением могут восприниматься в качестве политических маневров, что подрывает доверие к избирательному учреждению. Кроме того, как правило, для проведения первых выборов в переходный период требуются значительные капиталовложения, особенно когда речь идет о расходах на инфраструктуру, обеспечение безопасности и о новом списке избирателей. Однако после первых выборов следующие выборы обходятся значительно дешевле.

D. Сроки проведения выборов

Оперативные потребности

63. Разумеется, что график выборов будет зависеть от того, какой способ будет выбран: выборы на основе единого (национального) округа с использованием системы пропорционального представительства и партийных списков будет легче (и быстрее) организовать, чем выборы с использованием системы «первого пришедшего к финишу» с большим числом одномандатных округов. Вопрос о списке избирателей является деликатным, и от того, какой способ будет выбран для составления пользующегося доверием списка избирателей, будет зависеть продолжительность процесса.

64. Что касается составления заслуживающего доверия списка избирателей, то можно испробовать ряд различных вариантов: традиционно в Ираке списки избирателей составлялись на основе результатов переписи населения. На данном этапе этот вариант не является практически целесообразным, поскольку для проведения полной переписи населения, по оценкам, потребуется до пяти лет, включая подготовительное время. Кроме того, порядок прикрепления к избирательным участкам при этом варианте создает серьезные проблемы. Существует два других варианта: либо целенаправленная кампания по регистрации избирателей (наиболее надежный способ), либо составление списка избирателей на основе существующих баз данных (например, база данных о системе государственного распределения — «карточной системе»). Вместе с тем, важно отметить, что в обоих случаях, особенно в последнем, неизбежен период общественного подтверждения подлинности, т.е. период, когда первоначальные данные демонстрируются общественности и корректируются по мере необходимости.

65. Однако, как упоминалось ранее, составление списка избирателей является лишь одним из необходимых видов деятельности для подготовки к внушающим доверие выборам. В число других этапов подготовки процесса входят, в частности, определение всех избирательных процедур и подготовка необходимых процедурных руководств, регистрация политических партий и/или кандидатов, выработка постановления, определяющего порядок финансирования политической деятельности, выработка постановления, касающегося проведения избирательных кампаний, аккредитация наблюдателей за выборами, начало осуществления инициатив в области общественной информации и просвещения избирателей, приобретение и подборка избирательных материалов (для различных избирательных операций), составление карты и выбор мест расположения избирательных участков и постановка задач, а также материально-техническая подготовка к проведению голосования, подсчету голосов и подведению итогов. Коме того, если будет принято решение о том, чтобы разрешить находящимся за рубежом иракцам регистрироваться и голосовать, то необходимо будет разработать и осуществить план для такого варианта.

66. В значительной степени технические требования определяют временные рамки для подготовки и проведения выборов. Что касается сроков со строго административной и материально-технической точек зрения, то существует возможность определить общие сроки для выборов. Тем не менее необходимость во времени для подготовки обусловливается не только административными и материально-техническими требованиями для подготовки выборов, но и политическими приоритетами, делающими этот процесс предметным (например, создание условий для институционального развития политических движений и выражения политической воли).

Безопасность и другие социальные факторы

67. Поскольку выборы не являются исключительно техническим процессом, необходимо обеспечить наличие нескольких социально-политических условий для проведения вызывающих доверие выборов с приемлемыми результатами. Поэтому социально-политический контекст также играет существенно важную роль для сроков проведения выборов. В нынешнем иракском контексте один из основополагающих элементов, препятствующих созданию атмосферы, способствующей проведению вызывающих доверие выборов, заключается в неста-

бильности положения в области безопасности. Существует необходимость обеспечения безопасных условий, с тем чтобы можно было провести требуемую подготовку и обеспечить добросовестность кандидатов, партий, сотрудников избирательных органов и объективность избирательных материалов.

68. Отсутствие безопасности может привести к крупным беспорядкам, которые подорвут процесс управления выборами, изменят установленные сроки и поставят под угрозу общее доверие к этому процессу. Не менее важным, однако, является наличие условий, позволяющих уважать политические права кандидатов, партий и избирателей, что дает возможность свободного проведения избирательной кампании и свободного волеизъявления. Хотя переходные условия не всегда являются наиболее благоприятными для проведения вызывающих доверие выборов, необходимо обеспечить минимальные условия для того, чтобы процесс был успешным и чтобы его результаты были признаны всеми сторонами. Поэтому безопасность является одним из главных обусловливающих факторов, обеспечивающих легитимность процесса. Существующие условия, когда большая часть населения испытывает страх и беспокойство, в настоящее время являются одним из основных препятствий для успеха выборов. Наличие боевиков (особенно если они связаны с политическими движениями) также станет источником принуждения и запугивания, что будет подрывать политическую авторитетность всего этого процесса.

Минимальные сроки

69. Что касается стран с аналогичными Ираку условиями и характеристиками, то можно сказать, что минимальный срок для подготовки **вызывающих доверие** выборов в переходный период, включая проведение специальной регистрации избирателей, составляет не менее восьми месяцев **после того, как будут обеспечены три условия, указанные выше**. Это означает, что к этому времени политические соглашения должны получить формальное отражение в избирательных рамках. Кроме того, необходимо будет создать функциональный орган по управлению выборами и выделить необходимые ресурсы. Разумеется, предполагается, что в течение этого периода положение в области безопасности существенно улучшится, настолько, что это позволит гарантировать целостный характер деятельности в рамках выборов и политическое доверие к процессу.

E. Вывод

70. На определение сроков проведения вызывающих доверие выборов в Ираке главным образом будут влиять политические, технические условия и положение в области безопасности. При нынешних обстоятельствах и в предвидении постоянного улучшения положения выборы в Ираке могут быть запланированы через восемь месяцев после даты достижения основных договоренностей, функционирования избирательного учреждения и наличия ресурсов. Например, для проведения выборов в январе 2005 года необходимо, чтобы эти условия были созданы к концу мая 2004 года. По оценке миссии, это позволило бы провести в Ираке выборы, вызывающие доверие и объединяющие население.